تعليق على مشروع قانون
بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب
والتظاهرات السلمية في الأماكن العامة

تعليق مشترك بين:







تعليق على مشروع قانون
بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب
والتظاهرات السلمية في الأماكن العامة

تعليق مشترك بين:

مؤسسة حرية الفكر والتعبير
مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان
المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

أكتوبر ٢٠١٣

جدول المحتويات

إمعانًا في رفض التجمعات والتظاهرات السلمية

مشروع قانون جديد لقمع حرية التعبير وتكريس استبداد السلطة

تعليق على مشروع قانون التظاهر

يأتي هذا التعليق على قانون التظاهر والتجمع السلمي في وقت تكالبت فيه السلطات المصرية في الأعوام الثلاثة الماضية؛ من أجل وضع عراقيل تقيد الحقوق والمكتسبات التي انتزعها الشعب المصري عن طريق كفاحه المستمر لحماية المجال العام من تَغوّل السلطات الأمنية. حيث تطمح القوى الديمقراطية منذ ٢٥ يناير إلى قانون جديد لتنظيم الحق في التظاهر والتجمع السلمي وفقًا لفلسفة تتوافق مع المعايير الدولية ذات الصلة، تكون قائمة على ضمان ممارسة الأفراد لهذا الحق دون قيود تُفرغه من مضمونه، وأن يتمعن القانون في وضع القيود على قدرة جهة الإدارة وقوات الأمن على تحجيم هذا الحق. إلا أن مشروع قانون **"تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية في الأماكن العامة"** المقدم من وزارة العدل في أكتوبر ٢٠١٣، ووافق عليه أغلبية مجلس الوزراء سار على الفلسفة ذاتها التي اتبعها قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣، وهي القانون التي وضعها الاحتلال البريطاني لمواجهة الحركات الوطنية الداعية للاستقلال.

تعتبر المسودة الأخيرة من مشروع القانون أشد قمعًا وتسلطًا من مشروع القانون الذي قُدّم لمجلس الشورى في فترة حكم الإخوان المسلمين، ورفضته أغلب القوى السياسية آنذاك. فمن ناحية كان مشروع قانون "الإخوان" يتناول الحق في التظاهر السلمي فقط، بينما يمتد مشروع القانون الحالي ليتناول التظاهر والمواكب والاجتماعات العامة، لتشكل بذلك قيدًا على كافة صور التجمع السلمي، حيث أن مواد المشروع الجديد أضافت من القيود ما يُقيد الحق في التظاهر، و تؤدي في التطبيق العملي إلى مصادرته. يأتي هذا التعليق ليبني على بيان[١] أصدرته ١٨ منظمة حقوقية مصرية في ٢٣ أكتوبر ٢٠١٣.

من ناحية أخرى فإن الجرائم وأعداد القتلى والمصابين التي صاحبت عملية فض كل تظاهرة أو اعتصام على مدار السنوات الثلاثة الماضية –بدايةً من ٢٨ يناير ٢٠١١ حتى ما حدث يوم ٦

---

[١] أنظر البيان المشترك بين المنظمات، مشروع قانون "التجمع السلمي" يهدر حق المصريين في الاجتماع والإضراب والاعتصام والتظاهر، ويشرعن لقتلهم http://www.cihrs.org/?p=7399

أكتوبر ٢٠١٣ مرورًا بمذبحة ماسبيرو التي تحل ذكراها الثانية هذه الأيام وأحداث الاتحادية في ديسمبر ٢٠١٢، وأحداث سجن بورسعيد في يناير ٢٠١٣ واعتصامي ربعة العدوية والنهضة في أغسطس ٢٠١٣– تبرهن أن مصر ليست في حاجة إلى قانون تظاهر،بقدر ما تحتاج إلى التأكيد على تفعيل وسائل المحاسبة القانونية الديمقراطية على الجرائم التي ارتكبها أفراد الأمن أو مجموعات موالية للنظام تجاه التظاهرات والاعتصامات السلمية. كما أنها تؤكد على ضرورة وجود تشريعات تضع قيود صارمة على استخدام القوة المفرطة والمميتة من جانب قوات الأمن، حيث أن التعامل مع المظاهرات والتجمعات السلمية عن طريق التشريعات، دون وضع أداء وممارسات قوات الأمن في الاعتبار، كفيل بأن يحيل أفضل قوانين التظاهر عند الممارسة إلى حقل خصب للانتهاكات.

بالرغم من ذلك فإن إصدار قانون التظاهر والتجمعات العامة كان –ولا يزال– ضمن أولويات هذه الحكومات، ليس بهدف تنظيم وضمان ممارسة هذا الحق؛ وإنما بهدف تقييده والافتئات عليه، وهو ما يعبر عن إرادة سياسية معادية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية لدى الحكومات المتوالية، والتي تجلت توجهاتها السلطوية في محاولات تقييد الحق في استخدام المجال العام بصوره المختلفة؛ تارةً بمحاولة تمرير قانون الجمعيات الأهلية، الذي يقيد حرية تكوين المنظمات والجمعيات الأهلية؛ وتارةً أخرى بمحاولة تقييد الحق في التظاهر والتجمع السلمي. في حين أن محاسبة منتهكي حقوق وحريات المصريين على مدار هذه الأعوام؛ خاصةً أفراد الجيش والشرطة والمسئولين السياسيين المتورطين في قتل آلاف المتظاهرين، لم تكن أبدًا من أولويات هذه الحكومات بأجهزتها المختلفة؛ بل إن الإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان بوجه عام وحرية التعبير بوجه خاص كان ولا يزال عنوانًا لهذه المرحلة، التي بدأت مع تولي المجلس العسكري السابق للسلطة في ١١ فبراير ٢٠١١ ومازالت مستمرة حتى الآن.

وسوف نوضح في السطور القادمة أهم الملاحظات على بنود مشروع القانون.

أولًا: قيود على حق الاجتماع العام

تبنى مشروع القانون المادة نفسها المتعلقة بالاجتماعات العامة الواردة في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣؛ حيث قيّد مشروع القانون حق الاجتماع العام، ومكّن قوات الأمن من حضور الاجتماعات العامة، وأتاح لها إمكانية فضها. ليس ذلك فحسب، بل إن مشروع القانون استباح المحل الخاص وجعله تحت نطاق القانون. **فالمادة الثانية (٢)** اعتبرت أن الاجتماعات التي تُعقد في أماكن خاصة –ولا يكون حضورها مقتصرًا على الدعوة الشخصية– من قبيل الاجتماعات العامة، ومن ثم يجوز لرجال الأمن حضورها، تحت دعوى تأمينها، كما يحق لهم كذلك تفريقها.

وبالتالي يُعتبر من قبيل الاجتماعات العامة، الاجتماعات التي يعقدها الأشخاص الاعتبارية الخاصة كالجمعيات والمؤسسات الأهلية، والأحزاب، والنقابات العمالية، والمهنية، وغيرها؛ لمناقشة المسائل التي تدخل في اختصاصها أو مناقشة أمر عام.

مثال على ذلك، تُعد مقار الأحزاب السياسية محلاً خاصًا، ولكن تطبيق أحكام هذا المشروع يُدخل الاجتماعات القائمة فيها في عداد الاجتماعات العامة، ذلك لأن الأحزاب السياسية تعقد العديد من الاجتماعات بهذه المقار –برغم خصوصيتها- إلا أنه من الجائز لأي فرد دخولها دون دعوة، وبالتالي يتعين على الأحزاب الإخطار بشأنها، فضلًا عن أحقية رجال الأمن في حضور تلك الاجتماعات.

كذلك أخضع مشروع القانون إجراءات عقد الاجتماعات العامة لإجراءات التظاهر نفسها، من حيث ضرورة الإخطار قبل الاجتماع بسبعة أيام "عمل"، وإمكانية رفض وزارة الداخلية إقامة الاجتماع، كما سيرد لاحقًا.

ثانيًا: تنظيم الاجتماع أو المظاهرة أو الموكب بالإذن المسبق من وزارة الداخلية

نظمت **المادتان الثامنة والحادية عشر** إجراءات تنظيم الاجتماعات العامة وتسيير المواكب والمظاهرات السليمة، وأفردت **المادة الثالثة والعشرون** عقوبة الحبس والغرامة على مخالفة تلك الإجراءات. **فالمادة الثامنة** تناولت إجراءات "الإخطار" ونصت على وجوب تقديمه قبل الموعد بسبعة أيام عمل وحددت المادة الشروط اللازم توافرها في الإخطار، ثم أتت **المادة الحادية عشر** لتفرغ معنى الإخطار من مضمونه وتعطي لوزارة الداخلية الحق في منع تنظيم الاجتماع أو المظاهرة في حال حصولها على معلومات جدية على "نية" المنظمين أو المشاركين على ارتكاب أي من المخالفات المنصوص عليها في المادة السابعة من القانون –والتي سنتناولها لاحقًا– أو إذا ارتكبوا أي جريمة أخرى، كما ألقت المادة عبء الطعن على قرار المنع على عاتق المتظاهرين. أما **المادة الثالثة**

---

[٢] نصت المادة الثانية من مشروع القانون على أن "الاجتماع العام هو كل تجمع لأفراد في مكان أو محل عام أو خاص يدخله أو يستطيع دخوله أي فرد دون دعوة شخصية مسبقة"

والعشرون فقد عاقبت بالحبس والغرامة التي لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه كل من قام بتنظيم اجتماع أو مظاهرة أو موكب دون إخطار.

في ضوء تلك القراءة نجد أن مشروع القانون قد جعل تنظيم المظاهرة أو الاجتماع بنظام الترخيص المسبق وليس بالإخطار، وقام بتعقيد تلك الإجراءات على المنظمين، فمن ناحية جعل تقديم الإخطار قبل الموعد بسبعة أيام عمل على الأقل أي تسعة أيام من الناحية الفعلية وهي تعتبر مدة طويلة، ومن ناحية أخرى أعطى لوزارة الداخلية حق منع المظاهرة أو الاجتماع قبل انعقاده بناءً على مجرد الظن في وجود "نية" لدى المنظمين أو المشاركين لارتكاب جريمة ما، وحيث أن النية أمر معنوي غير ملموس، فضلاً عن كونها أمر شخصي فمن غير المعقول أن يتم تقييد ومصادرة حق من حقوق الإنسان بناءً عليه.

وبالدخول إلى التفاصيل نجد أن **المادة ١١** من هذا المشروع حولت دور الأجهزة الأمنية من ضمان سلامة المتظاهرين وأمنهم، وحماية الحقوق الأخرى التي قد تتأثر نتيجة ممارسة الحق في التظاهر؛ إلى سلطة وظيفتها إضفاء ونزع الشرعية عن التظاهرات والاجتماعات العامة، وفقًا لمعايير فضفاضة تعتمد على "النية"، فحتى وإن أجازت المادة لمنظمي الاجتماع أو المظاهرة الطعن على قرار وزير الداخلية أمام القضاء، إلا أن هذا سيترتب عليه إطالة إجراءات الاجتماع أو المظاهرة، ودخول المنظمين في تعقيدات قضائية؛ من أجل الحصول على حكم قضائي يمكنهم من ممارسة حقهم في التجمع السلمي، وهو بذلك يُبطل مفعول الإخطار، ويُحوله عمليًا إلى تصريح من وزارة الداخلية.

ويذكر المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات "أن ممارسة الحريات الأساسية لا ينبغي أن تكون مرهونة بتصريح مسبق من السلطات، بل إن الإشعار (الإخطار) كأقصى إجراء يكون أساسه المنطقي تمكين السلطات الحكومية من تيسير الحق في حرية التجمع السلمي".

بل أن المقرر الخاص يذهب إلى أن عملية الإخطار في حد ذاتها ليست إجراءً ضروريًا في كل الأحوال، فالتجمعات البسيطة أو محدودة العدد لا تتطلب إخطارًا من الأساس، وفي الحالات التي تتطلب الإخطار يكون الهدف منه ليست عرقلة التجمع السلمي، بل يكون بغرض "أن تتمكن الدولة من وضع الترتيبات اللازمة لتسهيل حرية التجمع"[٣] ويرى المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات أنه "لا ينبغي فرض تقديم إشعار مسبق كحالة مثالية إلا لدى تنظيم اجتماعات كبرى أو اجتماعات قد تعرقل حركة سير الطرق"[٤].

---

[٣] مبادئ توجيهية بشأن حرية التجمع السلمي – الطبعة الثانية – منظمة الأمن والتعاون الأوروبي/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. فقرة ٤.١ ص. ١٧

[٤] ماينا كياي، مرجع سبق ذكره، فقرة ٢٨ ص ١٠ و ١١

كما نؤكد على أن القانون الدولي لا يتطلب بالضرورة أن تحتوي التشريعات المنظمة للتظاهر على إخطار مسبق، كما يؤكد على أن المجتمعات الديمقراطية المفتوحة لا تستدعي أنواعًا كثيرة من التجمع فيها أي شكل من أشكال التنظيم الرسمي،[٥] كما أن الإخطار –بل ووجود تشريعات لتنظيم التظاهر في الأصل– هي في الأساس أمور تتعلق بالثقافة السياسية للبلدان على اختلافها. ففي العديد من البلدان الديمقراطية في أمريكا اللاتينية على سبيل المثال –حيث تنتشر بشدة أشكال مختلفة من التظاهر الاجتماعي– لا توجد تشريعات لتنظيم التظاهر، أو تضع شروطًا بالإخطار من قِبل المنظمين للمظاهرات، ولا يمنع هذا قوات الشرطة من التواجد لتأمين المظاهرات، والتدخل باستخدام الأدوات القانونية الأخرى لحماية الأرواح والسلم المجتمعي، إذا طرأ ما يستحق التدخل. أي أننا نجد أن القوانين المنظمة للتظاهر والتزام الدولة والأطراف المُنظِمة للمظاهرات بشروطها أكثر حضورًا في الدول الديمقراطية، التي تنحسر فيها ظاهرة التظاهر لتصبح هي الاستثناء، والتي تتمتع بقدر أكبر من الاستقرار وبمؤسسات ديمقراطية وأحزاب سياسية أكثر تنظيمًا وشفافيةً تسمح بمشاركة شعبية أوسع.

أما إذا كان وجهة نظر المشرع أن الوضع في مصر يقتضي اشتراط الإخطار، فيجب مراعاة أن لا يتحول شرط الإخطار إلى "إذْن"[٦]، وألا يتم وضع عراقيل بيروقراطية مرهقة تقوض إمكانية ممارسة هذا الحق عمليًا. ويتمثل هذا التقويض في إطالة فترة الإخطار حيث أنه طبقًا للممارسات الفضلى، التي تتعرض للحق في التجمع السلمي والتظاهر على أنها يجب ألا تطول بشكل زائد عن الحاجة – خاصةً في سياق اجتماعي تنتشر به ظاهرة التظاهر لأسباب مختلفة. ومن هنا فإنه طبقًا **للمادة الثامنة** من المسودة الأخيرة لقانون التظاهر، والتي قامت بمد الفترة المطلوبة قبل الإخطار من يومٍ واحد لسبعة أيام تتنافى مع هذه المبادئ، ولا يمكن تفسيرها إلا باعتبارها محاولة لتقويض الحق في التظاهر، بخلاف أنها –عمليًا– غير قابلة للتنفيذ في مصر.

أما **المادة الثالثة والعشرون**، فقد عاقبت على تنظيم مظاهرة أو اجتماع أو موكب دون الإخطار المنصوص عليه في المادة **الثامنة** بعقوبة الحبس والغرامة التي **"لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه"**. فمن ناحية فقد عاقبت هذه المادة على التظاهر بحد ذاته دون إخطار؛ بصرف النظر عن اقترانه بأي جرائم تُشكل انتهاكًا لحقوق أخرى من عدمه. ومن ناحية أخرى، لم تترك مساحة لما يعرف بالتجمعات العفوية، حيث أنه من المتعارف عليه دوليًا –حتى في الدول التي تأخذ بنظام الإخطار المسبق– وجود استثناء من الإخطار لما يعرف بالتجمعات العفوية، وهي التي تحدث بسبب تجمع غير مرتب له مسبقًا نتيجة حدث مفاجئ.[٧] وفي جميع الأحوال يجب ألا يترتب

[٥] مبادئ توجيهية بشأن حرية التجمع السلمي, مصدر سبق ذكره., فقرة ٤.١ ص. ١٧
[٦] نفس المصدر السابق
[٧] يمكن اعتبار المظاهرات المنددة بالحرب على العراق في عام ٢٠٠٣، والتي اتخذت من ميدان التحرير مكانًا لها من المظاهرات العفوية.

على عدم الإخطار أية عقوبات مالية أو إدارية،[8] فلا يجب أن يُنظر إلى التجمع السلمي على أنه جريمة قائمة في حد ذاته إن تمت ممارسته دون إخطار.

ثالثًا: القانون يقيد حق الاجتماع العام والتظاهر والاعتصام في محيط بعض المصالح والمؤسسات العامة

أعطى مشروع القانون في **المادة السادسة عشر** للمحافظين المختصين سلطة إصدار قرار بتحديد حرم آمن أمام بعض المنشئات، يحظر على المشاركين في التجمع السلمي تجاوزه، على ألا يقل هذا الحرم عن مائة متر ولا يزيد عن ثلاثمائة متر، كما أعطت نفس المادة للمحافظين سلطة إضافة مواقع جديدة تبعًا للمتغيرات. وحدد مشروع القانون تلك المواقع ب "القصور الرئاسية، المجالس التشريعية، مقار مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات، مقار السفارات والبعثات الدبلوماسية، والأماكن الأثرية، والمتاحف، مقار المحاكم والنيابات، المستشفيات، دور العبادة، الأماكن الأثرية، السجون وأقسام ومراكز الشرطة والأجهزة والجهات الأمنية والرقابية، المقار التابعة للقوات المسلحة، وكافة المنشآت الحكومية والمستشفيات والمطارات والمؤسسات التعليمية والمنشآت الحيوية والمرافق العامة".

ويلاحظ على تنظيم مشروع القانون لأماكن التظاهر أنه أعاق عملية تواصل المتظاهرين مع الجمهور أو الجهة المُستهدَفة، وهو ما يعد إخلالًا بالمعايير الدولية في هذا الصدد، حيث أن تواصل المتظاهرين مع الجمهور هو أحد أهم أهداف المظاهرة، لذا يتعين على الدولة أن تضع في اعتبارها عدم وضع قيودًا على مكان وزمان المظاهرة إذا كان من شأن تلك القيود التأثير على رسالة المتظاهرين، وكقاعدة عامة يجب أن يُتاح تنظيم المظاهرات على مرأى ومسمع من الجمهور المستهدف.[9] كما أن تطبيق مثل هذا النص على أرض الواقع في مصر سيكون مستحيل عمليًا، حيث أن معظم –إن لم يكن كل- المواقع المنصوص عليها في **المادة السادسة عشر** لا يوجد مساحات كافية من الخلاء أمامها مما يحقق قاعدة أن تكون التظاهرة على مرأى ومسمع من الجمهور المستهدف. على سبيل المثال إذا كان المستهدف من إحدى المظاهرات هو حث أعضاء مجلس الشعب على اتخاذ موقف تشريعي ما، فبتطبيق هذا الشرط سيكون مكان المظاهرة– تقريبًا- ميدان طلعت حرب، مما قد يُفقد المظاهرة معناها لعدم تواصلها مع الجمهور المستهدف منها.

---

[8] مابنا كياي، مرجع سبق ذكره، فقرة ٢٩ ص ١١

[9] "إرشادات للحق في التجمع السلمي" دليل صادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان - منظمة الأمن والتعاون الأوربي، وارسو، بولندا، صفحة ١٥.

رابعًا: حظر التظاهر والتجمع السلمي في أماكن العبادة

تعتبر أماكن العبادة جزءً أساسيًا من المجال العام، التي اعتاد الأفراد والمجموعات على استخدامها كمنصات للتعبير عن الرأي، وبمناسبة احتمالات تجمع أعداد كبيرة من المواطنين داخل هذه الأماكن، نجد أن أغلب التظاهرات الكبرى على مدار الأعوام الثلاثة الأخيرة –ومن قبل ذلك– يتم الدعوة لها لتكون هذه الأماكن (المساجد والكنائس) نقطة انطلاقها الرئيسية.

ونصت **المادة الخامسة** من مشروع القانون على حظر الاجتماع العام في أماكن العبادة لغير غرض العبادة، كما حظر تسيير مواكب إليها أو التظاهر فيها. ويُعتبر هذا الحظر قيدًا خطيرًا على الحق في التجمع السلمي الذي يشكل بدوره عائقًا أمام حرية التعبير، ويتعارض مثل هذا الحظر مع الممارسات والمعايير الدولية للحق في التجمع السلمي حيث أنها وضعت حظر شامل وعام على أماكن بعينها[١٠]، خاصةً أن القيد غير مرتبط باستخدام العنف أو الاعتداء على حرية الاعتقاد داخل هذه الأماكن؛ بل جاء الحظر مطلقًا وغير مشروط.

كذلك نصت **المادة الثامنة عشر** على أنه "يُعاقب من يخالف ذلك بالحبس أو بالغرامة التي لا تقل عن خمسين ألف جنيهًا ولا تجاوز مائة ألف جنيهًا أو بإحدى هاتين العقوبتين"، وهو ما يعني أيضًا أن هذه العقوبة تُوقع على من يتظاهر داخل أماكن العبادة؛ أو يُسيّر موكبًا لها، بصرف النظر عن ارتكابه لأي أعمال عنف من عدمه، وهو يعني أن العقوبة غير مرتبطة بأي جريمة قد تنشأ عن ممارسة الحق في التظاهر، لكنها مرتبطة بالتظاهر ذاته، مما يمثل امتدادًا لمنطق تجريم التجمع السلمي، والذي يُرسخ له ذلك المشروع.

خامسًا: مصادرة الحق في الاعتصام والمبيت في أماكن الاحتجاجات

نصت **المادة التاسعة** من مشروع القانون على "أنه لا يجوز أن يترتب على التظاهرات أو الاجتماعات العامة الاعتصام أو المبيت بأماكنها، أو تجاوز المواعيد المقررة لها"، وهو ما يؤكد وجود نية لدى المشرع لإنهاء حقبة الاعتصامات الاحتجاجية التي كانت إحدى سمات السنوات الثلاث الأخيرة؛ بدايةً من ثورة يناير، التي توجت أحداثها الأولى باعتصام الثمانية عشر يومًا الشهير، والذي حاز تأييدًا جماهيريًا واسعًا، أضفى على فكرة الاعتصام في ذاتها مشروعية ارتبطت بالدفاع والمطالبة بالحقوق. وهذا الحظر أيضًا جاء مطلقًا وغير مشروط. فالاعتصام وفقًا لمشروع القانون الحالي مجرم في ذاته؛ سواء اقترن بارتكاب جرائم من عدمه.

---

[١٠] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات – ماينا كياي – مجلس حقوق الإنسان، الدورة العشرون/ ٢١ مايو ٢٠١٢، فقرة ٣٩ ص ١٤

سادساً: التوسع في الأفعال المحظورة في القانون كمدخل لمنع ممارسة التجمع السلمي أو باب لفضه

توسع مشروع القانون في الأفعال المحظور ارتكابها أثناء ممارستهم لحق التجمع السلمي، حيث استخدم عبارات فضفاضة تصعب على الضبط القانوني لتكون مبررًا لمنع ممارسة الحق، فمشروع القانون –كما جاء في **مادته السادسة**– حظر ارتداء أقنعة أو أغطية تُخفي ملامح الوجه. وهو الأمر غير المنطقي من وجهة نظرنا، خصوصًا وأن مشروع القانون قد رتب عقوبات سالبة للحرية وهي الحبس والغرامة التي لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تزيد عن مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، فنجد مشروع القانون هنا قد عاقب بالحبس على مجرد ارتداء أقنعة تخفي معالم الوجه وهو ما نعتبره قيدًا على الحريات الشخصية للمتظاهرين. ليس ذلك فحسب، بل إن تغطية ملامح الوجه قد يكون أسلوبًا مشروع يلجأ إليه بعض المتظاهرين أو المجتمعين أثناء تنظيمهم مظاهرة ضد صاحب عمل خوفًا من ترصدهم وفصلهم تعسفيًا لاحقًا.

بخلاف حظر المبيت والاعتصام بأماكن التجمع، حظر مشروع القانون –كما جاء في **مادته السابعة**– ممارسة حق التجمع السلمي إذا تم الإخلال بالأمن أو النظام العام أو تعطيل الإنتاج أو تعطيل مصالح المواطنين أو التأثير على سير العدالة أو المرافق العامة أو قطع الطرق والمواصلات أو تعطيل حركة المرور.

رتب مشروع القانون عقوبة الحبس الذي لا تقل مدته عن سنتين ولا تجاوز خمس سنين، أو بالغرامة التي لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين؛ على من يخالف الحظر الوارد في **المادة السابعة**.

فمشروع القانون هنا رتب عقوبات سالبة للحرية وغرامات مرتفعة على أفعال غير واضحة ومحددة كالإخلال بالنظام العام والأمن العام أو التأثير على سير العدالة.

كما أن عدم تعطيل حركة سير المرور بواسطة التجمع السلمي هو أمر مستحيل عمليًا، حيث أنه لا يُتوقع في المظاهرات أو التجمعات الكبيرة ألا تعطل حركة المرور. من ناحية أخرى فإن الفكرة من الإخطار الذي اشترط مشروع القانون تقديمه قبل القيام بمظاهرة أن يُتيح فرصة للسلطات في توجيه مسارات المرور بعيدًا عن أماكن التظاهر. لذلك يجب أن يُنظر إلى حق المواطنين في التظاهر إلى كونه حق يمارسه المواطنون في الطرقات العامة، وهو لا ينفصل عن حق المواطنين في استخدام المساحات والميادين العامة كمثل حق السير أو قيادة السيارات في تلك الأماكن، فلا يمكن أن تفرض قيود على ممارسة المواطنين لحقوقهم لمجرد أنها ستعطل حركة المرور.[١١]

[١١] ماينا كياي، مرجع سبق ذكره، صفحة ١٥، فقرة ٤١

سابعًا: إباحة استخدام القوة لتفريق التظاهرات في حالات لا تستوفي الشروط التي يمكن وصفها بالحد الأدنى المنصوص عليه في المواثيق الدولية

تبيح **المادة الثانية عشر** لقوات الأمن تفريق المظاهرات في حالة صدور أي سلوك من المشاركين يُشكل جريمة يُعاقب عليها القانون أو خروج "المشاركين فيها" عن الطابع السلمي. أولاً ينقص هذا القانون تعريفًا أكثر وضوحًا للتجمع السلمي، والذي قد يدخل في نطاق تعريفه أشكال من السلوك قد تُزعج أو تُسئ للآخرين، أو قد تعطل من نمط الحياة الاعتيادية أو المرور أو تعوق بشكل مؤقت نشاطات المواطنين الآخرين. كما أن استخدام العنف من جانب عدد قليل من المشاركين لا يُحوِّل تلقائيًا أي تجمع سلمي إلى تجمع عنيف،[١٢] فينبغي أن تكون أولوية الشرطة، حتى قبل تيسير التمتع بالحق في التجمع، هي حفظ السلم المجتمعي والأمن العام، وفي بعض الحالات يمكن للشرطة أن تتعامل مع خطر يمثله عدد قليل من الأفراد بصورة فردية، بدلاً من تفريق تجمع ضخم، مما قد ينتج عنه اتساع وتيرة العنف وخروج الوضع عن السيطرة. علمًا بأن الشرطة لديها من الأدوات القانونية ما يتيح لها التعامل مع خروج أفراد معينة عن القانون بدون الحاجة إلى النص على ذلك في قانون لتنظيم التجمعات السلمية.

جدير بالذكر، أن مقترحي المشروع استخدموا عبارة "يُشكّل جريمة يُعاقِب عليها القانون" حيث أن لفظ "جريمة" على إطلاقه يشمل كافة أنواع الجرائم المقررة بقانون العقوبات (الجنايات، الجنح، المخالفات)، وبالتالي فإنه يكفي وقوع أية مخالفة لا تجاوز عقوبتها الغرامة التي لا تزيد عن ١٠٠ جنيه؛ لتكون مبررًا لفض الاجتماع أو المظاهرة. أيضًا تطبيق المادة الثانية عشر يُتيح لقوات الأمن تفريق الاجتماع، بناءً على هتاف المشاركين ضد إحدى مؤسسات الدولة أو ضد أحد المسئولين في الدولة أو نعتهم بالفساد، حيث أن هذا الفعل يُعد جريمة قذف أو إهانة يُعاقِب عليها قانون العقوبات.

كما أنه لا توجد قيود كافية على القوة المتاح استخدامها من جانب قوات الأمن، وإن كانت القيود المطروحة أفضل مما هو منصوص عليه في قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ والقرار الإداري رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص باستخدام القوة من قبل رجال الشرطة. حيث يسمح هذا القرار باستخدام القوة القاتلة لفض التجمعات السلمية، في تناقض فج مع أبسط المبادئ المنصوص عليها في المواثيق الدولية والدساتير المصرية. أما في مشروع القانون الحالي فإن **المادة الثلاثة عشر** و**المادة الرابعة عشر** تنصان على التدرج في استخدام القوة عند اتخاذ قرار التفريق، ولعل من الأمور الإيجابية القليلة في مشروع القانون هو وضع سقف لاستخدام القوة في الحالات العادية، وهو استخدام طلقات الخرطوش، والإشارة إلى مفهوم "التناسبية" في التعامل مع الخطر المسلح، وهو المفهوم الذي يجب أن يحكم كل أفعال رجال الشرطة، وليس فقط استخدام القوة

[١٢] مبادئ توجيهية بشأن حرية التجمع السلمي, مصدر سبق ذكره, فقرة ١٦٤.

في الاضطرابات العامة.[١٣] ولكن هذا القيد يكاد يفقد فعاليته تمامًا؛ بإطلاق حق رجال الشرطة في استخدام القوة في حالة لجوء أحد المشاركين في المظاهرة لاستخدام السلاح بدون قيود كافية، وبتوصية فقط بالتعامل بوسائل تتناسب مع قدر الخطر، علمًا بأن هذا القيد –المتروك لتقدير رجال الشرطة عمليا– لن يتحقق، حيث أن مفهوم التناسبية غائب تمامًا عن تدريب وعمل رجال الشرطة في مصر، كما أن الشرطة المصرية اعتادت استخدام أقصى وسائل العنف المتاحة في أغلب الأحوال، وهو ما يظهر من الحالات الكثيرة التي قامت الشرطة فيها بتفريق المظاهرات في الأعوام الثلاث الماضية. لذا، فإنه يتوجب على المشرع ربط الحق في استخدام الأسلحة النارية بوجود خطر وشيك يهدد الآخرين أو النفس بالموت أو بالإصابة الخطيرة، أو للقبض على شخص يمثل هذه الأخطار فقط.[١٤] ومن المهم النص على هذا القيد، وأن يكفل القانون أو أن يتزامن صدور أي تشريعات لتنظيم التظاهر، بتعديل على القوانين والقرارات المُنظِمة لعمل الشرطة، ينص صراحةً على محاسبة ومعاقبة رجال الشرطة الذين يتعسفون في استخدام القوة أو يُسيئون استخدامها باعتبار ذلك جريمة جنائية.

وأخيرا فإن المواد من **الثانية عشر** إلى **الرابعة عشر** تتجاهل التفاوض أو الوساطة للتقليل من وتيرة المواجهة، وتكتفي بمجرد مطالبة المشاركين بالانصراف الطوعي ثم التحذير باستخدام القوة، وهو ما لا يُلزم قوات الأمن بتطوير إمكاناتها في التفاوض أو الوساطة، بعكس الحالة الأولى والتي قد تكون السبيل الأنجح لتقليل حدة المواجهات ومن ثم الخسائر البشرية والمادية والسياسية.

ثامنًا: العقوبات المغلظة التي يخصصها مشروع القانون لمخالفيه تفتقد أدنى معايير حقوق الإنسان في التجريم والعقاب

يعاقب القانون بالحبس و الغرامة التي لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تزيد عن مائة ألف جنيه أو بإحدى العقوبتين، على تجاوز الحرم الآمن، الذي لا يقل عن مائة متر، ولا يزيد على ثلاثمائة متر، أمام بعض المؤسسات العامة، أو تجاوز المساحات المحددة للتظاهر، بصرف النظر عن اقتران هذه المخالفات بجرائم أو بأعمال عنف من عدمه، وهو المنطق ذاته المعمول به في العقاب على تنظيم التظاهرات والاجتماعات العامة دون إخطار في **المادة الثالثة والعشرون** وكما أوضحنا سلفًا. إذ أن الاعتبار –وفقًا لمشروع القانون– يكون بالالتزام بالإجراءات أو مخالفتها، وليس بارتكاب جرائم يُعاقِب عليها القانون أثناء التظاهر أو الاجتماع العام، وهو ما يُعد تحايلًا من المشرع على مبدأ

---

[١٣] المبادئ الأساسية المتعلقة باستعمال القوة والأسلحة النارية من قبل موظفي إنفاذ القانون – الصادرة عن الأمم المتحدة ١٩٩٠ – المادة ٥(أ), راجع أيضا كتاب "فهم العمل الشرطي" الصادر عن منظمة العفو الدولية, ٢٠٠٧.

[١٤] نفس المصدر السابق مادة ٩

شرعية الجرائم والعقوبات، الذي يقضي بأنه "**لا عقاب إلا على الفعل الأثم الذي يعد جريمة بنص القانون**"، والمقصود بالقانون هنا هو القانون العقابي العام، وليس شرعنة التحايل على هذا المبدأ القانوني الجوهري، بتضمين العقوبات داخل قانون خاص المُفترَض فيه أن ينظم ممارسة الحق، ويترك العقاب على ارتكاب الجرائم التي تقع بمناسبة ممارسة الحق في التظاهر لقانون العقوبات.

تاسعًا: تعارض نصوص مشروع القانون مع التزامات مصر الدولية بشأن حرية التعبير والحق في التجمع السلمي

إن مصر باعتبارها طرفًا في عدد من المعاهدات والمواثيق الدولية التي تضمن حرية التعبير والحق في التجمع السلمي، تلتزم بتضمينهما في تشريعاتها الداخلية، ويخالف مشروع القانون الخاص بالتظاهر والاجتماع العام عددًا من النصوص الهامة الواردة في هذه المواثيق، كالمادة التاسعة عشر من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التي نصت على أنه:

١- لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.

٢- لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها، ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود؛ سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها.

٣- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود؛ ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون، وأن تكون ضرورية:

(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم.

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

كما نصت المادة الحادية والعشرين من العهد ذاته على أن "يكون الحق في التجمع السلمي مُعترفًا به. ولا يجوز أن يُوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تُفرض طبقًا للقانون وتُشكّل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

وقد أكد المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في التجمع السلمي والجمعيات، في تقريره[١٥] الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٤/٢٤، على أن السلطات قوضت، في حالات كثيرة جدًا، القدرة على تنظيم التجمعات السلمية، منتهكة بذلك قواعد حقوق الإنسان الدولية ومعاييرها. ونتيجةً لذلك، ضّيق نطاق الحق في المشاركة في إدارة الشئون العامة الذي نصت عليه المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وفي هذا السياق يود المقرر الخاص أن يشير مجددًا إلى التعليق العام رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦، الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والمتعلق بالمشاركة في إدارة الشئون العامة وحق الاقتراع، وقد جاء فيه ما يلي:

"كما يشترك المواطنون في إدارة الشئون العامة من خلال المناقشات العامة والحوار مع ممثليهم، أو من خلال قدرتهم على تنظيم أنفسهم". وتعزز هذه المشاركة بضمان حرية التعبير والاجتماع وتكوين الجمعيات. كما أضاف التقرير سالف الذكر **"إن الدول ملتزمة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان التزامًا إيجابيًا؛ لا بتوفير حماية فعالة للتجمعات السلمية فحسب؛ وإنما أيضًا بتيسير ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي، والقانون لا يحمي سوى التجمعات غير العنيفة التي يُبدي فيها المشاركون نوايا سلمية ينبغي افتراضها، ولا يُحرم الفرد من حقه في حرية التجمع السلمي بسبب ما يجترحه أشخاصًا آخرون من أعمال عنف متفرقة أو غيرها من الأفعال المستحقة للعقاب"**[١٦].

---

[١٥] أنظر تقرير المقرر الخاص:
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf

[١٦] أنظر المصدر السابق